

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JEANA BAUMGARTNER

O GASTO ALUNO ANO: UMA ANÁLISE DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA DOS MUNICÍPIOS DE ARAQUARI, FLORIANÓPOLIS E JOINVILLE – SC

CURITIBA

2019

JEANA BAUMGARTNER

ANÁLISE DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DOS MUNICÍPIOS DE
ARAQUARI, FLORIANÓPOLIS E JOINVILLE – SC

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de Especialista do Curso de
Especialização em Políticas Educacionais do Setor de
Educação da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^a. Andrea Polena

CURITIBA

2019

AGRADECIMENTO

Ao longo do curso ouvi muito esta expressão “Nossa! Você vem de Joinville só para fazer uma especialização”, e foi isto que me veio à mente ao começar a pensar como eu escreveria o agradecimento. E este pensamento me levou a resgatar várias memórias importantes envolvidas neste processo de aprendizagem.

Acabei aprendendo não só sobre Políticas Educacionais, mas também um pouco mais sobre a vida, vivendo esta experiência de idas e vindas, entre estas cidades que estão próximas, porém com culturas distintas (além do inverno, que me deixou batendo os queixos). Aprendi a não me perder ao caminhar pelas ruas de Curitiba, a me proteger do frio em dias mais rigorosos, a tomar quentão com marshmallow, a entender como funciona a educação em um estado diferente. Enfim, foram inúmeras experiências inesquecíveis, que me fazem ter certeza que fiz a escolha certa e ser grata por poder ter tido esta oportunidade.

Então, nada mais justo do que iniciar agradecendo a pessoa que me apresentou este desafio, minha amiga/irmã Kátia, que me estimulou a cada etapa, desde a inscrição para a prova de seleção até as boas vindas na aula de inauguração, além de me acompanhar em algumas das viagens de ida e volta de Joinville a Curitiba.

Minha gratidão também é imensa ao meu esposo e ao meu querido pai, que me ajudaram muito neste processo, me levando e buscando na rodoviária durante todo o período, independente da hora de partida ou de chegada, sempre prestativos e solidários. Minha querida mãe, por sempre estar presente e se preocupando com meu bem estar, principalmente nos dias mais frios.

E por fim, agradeço ao corpo docente do curso, por proporcionarem um aprendizado rico fazendo-me conhecer as políticas educacionais, contribuindo para minha formação e também a minha orientadora Andrea Polena, por ser sempre prestativa, realizando orientações via vídeo/whatsapp, diminuindo a distância e sanando dúvidas.

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de analisar o financiamento da educação básica da rede municipal de ensino nos municípios de Santa Catarina (SC), sejam eles: Araquari, Joinville e Florianópolis, a partir do Relatório de Execução Orçamentária de 2017, elencando os valores disponíveis e os efetivados com gasto em educação, assim como o gasto aluno potencial e compará-los ao Custo Aluno Qualidade - CAQ, do ano de 2017. Parte-se da seguinte pergunta: qual é o valor gasto aluno ano dos municípios de Araquari, Florianópolis e Joinville - SC e como se caracteriza o financiamento da educação destes municípios. Para levantamento dos dados foi utilizado o CENSO Escolar de 2017 disponibilizados pelo Laboratório de Dados Educacionais, os recursos financeiros foram obtidos no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos (SIOPE) e o valor médio do CAQ, por meio do Simulador do Custo-Aluno-Qualidade (SIMCAQ). Ao observar as diferenças entre as redes municipais, verificou-se que a quantidade de matrículas, a divisão da responsabilidade entre os demais entes federados e também a quantidade de escolas caracterizam suas distinções. A análise do financiamento da educação dos três municípios demonstrou a dependência destes frente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, além de apresentar o valor do gasto aluno ano obtido pelos três municípios e o gasto aluno potencial, evidenciando as disparidades de um município para o outro.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Financiamento da Educação. Gasto aluno ano.

ABSTRACT

This work has the objective of analyzing the financing of basic education of the municipal education network in the municipalities of Araquari, Joinville and Florianópolis - SC, based on the Budget Execution Report of 2017, listing the available values and those made with education expenditure, as well as the potential of spending and to compare them with the Cost Student Quality - CAQ, for the year 2017. The following question is asked: what is the student spending value of the municipalities of Araquari, Florianópolis and Joinville - SC and how is the financing of the education of these municipalities? Data were collected using the 2017 School Census provided by the Educational Data Laboratory, the financial resources were obtained from the Public Budget Information System (SIOPE) and the average value of the CAQ, through the Cost-Student-Quality Simulator (SIMCAQ).. Observing the differences between the municipal networks, it was verified that the number of enrollments, the division of responsibility between the other federated entities and also the number of schools characterize their distinctions. The analysis of municipal education financing showed the dependence of all on the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals - FUNDEB, in addition to presenting the student spending value obtained by the three municipalities and their potential expenditure, highlighting the disparities between municipalities.

Keywords: Educational policies. Financing of Education. Student expenditure.

LISTA DE SIGLAS

CAQ	– Custo Aluno Qualidade
CAQi	– Custo Aluno Qualidade inicial
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	– Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	– Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
INPC	– Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPVA	– Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	– Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	– Imposto sobre a propriedade Territorial Rural
LDB	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE	– Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	– Ministério da Educação
PIB	– Produto Interno Bruto
PNAE	– Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	– Programa Nacional de Apoio ao transporte Escolar
PNE	– Plano Nacional de Educação
RREO	– Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária
SIOPE	– Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos
STN	– Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
1.1 Apresentação socioeconômica e demográfica dos municípios	10
2 REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICA	13
3. METODOLOGIA	18
4. ANÁLISE DE DADOS	21
4.1 Matrículas	21
4.2 Financiamento da educação	24
4.2.1 Receitas	26
4.2.2 Despesas	27
4.3 Resultados	27
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
REFERÊNCIAS	32
APÊNDICE 1 – MATRÍCULAS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS	34

1 INTRODUÇÃO

Conforme definido na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996), são quatro as principais fontes de financiamento da educação no Brasil: I) os impostos próprios e os recursos provenientes de transferências legais; II) a contribuição social do salário-educação; III) outras contribuições sociais; e IV) receitas de incentivos fiscais; sendo as duas primeiras aquelas de maior representação em termos de volume e regularidade, portanto as principais fontes de financiamento da educação pública brasileira.

Entende-se que quando se discorre sobre financiamento da educação e planejamento orçamentário no país torna-se indispensável abordar sobre o Plano Nacional da Educação (PNE) 2014-2024, aprovado por meio da Lei nº 13.005/2014, que traz em seu texto inovações quanto ao financiamento educacional, o que implica na reformulação dos planejamentos governamentais para a implementação das metas e estratégias nele previstas. Como exemplo, a meta 20 que trata da ampliação do investimento público em educação, a fim de atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de sua vigência (2019) e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final de sua vigência (2024).

Para o alcance dessa meta, foram estabelecidas no PNE 12 estratégias, sendo uma delas a implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), uma política educacional de financiamento que visa garantir padrão de qualidade que se aproxime a de países mais desenvolvidos educacionalmente, adequando os insumos necessários para garantir a qualidade educacional. Assim, o CAQ servirá como parâmetro para o financiamento de todas as etapas e modalidades da educação básica pública do país, fazendo-se extremamente importante para a aplicação desta política (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO A EDUCAÇÃO, 2018).

Atualmente o cálculo realizado para indicar o valor disponível para financiar a educação brasileira é feito a partir das fontes citadas anteriormente, sendo a principal delas as receitas provenientes dos impostos e transferências, que são vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) conforme definido constitucionalmente no art. 212, sendo nunca menos de 25% da receita de impostos municipais, 25% estaduais e 18% da União (BRASIL, 1988).

Neste sentido, esta pesquisa estuda o gasto direcionado ao financiamento da educação, entendendo o conceito de gasto conforme Ferraz (2013), a qual discorre que o gasto aluno ano

está ligado ao montante que foi utilizado no financiamento da educação e a sua divisão pelo número de matrículas daquele ano, possibilitando conhecer o valor total que foi utilizado para financiar a educação, e permitir visualizar a relação da política de fundos com os municípios, pois o montante vinculado (enviado e recebido) é considerado.

Costa (2000, p. 5) também contribui quando o define o gasto como “o total do sacrifício financeiro com que a empresa ou instituição arcam para a obtenção de um produto ou serviço”. Porém, para a esfera pública, em especial a educação, a autora alerta a transposição das definições que deve levar em consideração que o gasto da rede pública de determinada esfera de governo deve incorporar “dispêndios não diretamente afetos à escola, mas essenciais para o funcionamento do sistema” (COSTA, 2000, p. 6).

Temos também o gasto aluno potencial o qual determina o quanto à rede de ensino pode gastar de acordo com a sua receita própria de impostos, ou seja, com o valor obtido pelo gasto aluno potencial será possível apenas mensurar o valor que a rede poderia utilizar para financiar a educação, porém não há garantia de que este valor se efetive (FERRAZ, 2013).

O CAQ usa outra lógica, pois utiliza o valor necessário para que seja possível oferecer uma educação pública de qualidade, representando a garantia das condições estabelecidas por lei (CARREIRA; PINTO, 2007).

Diante desta perspectiva, a discussão deste objeto, sendo ele o gasto aluno ano e o CAQ, se mostra importante devido ao contexto vivenciado pela educação brasileira. A efetivação do CAQ estava prevista para o ano de 2017 (3 anos após a aprovação do PNE), porém passado o prazo estabelecido, ainda não foram tomadas as medidas necessárias para sua efetivação, como a implementação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) que se refere aos padrões mínimos de qualidade, previsto como um momento transitório, que visa a disponibilização dos insumos indispensáveis para o ensino e deveria ser implantado até o segundo ano de vigência do PNE (BRASIL, 2014).

Entendendo a importância e também a necessidade da implementação desta política para diminuição das desigualdades educacionais historicamente existentes no Brasil, foi que se deu a escolha deste tema para discussão.

Em levantamento bibliográfico de teses, dissertações e artigos realizado em meados de setembro do ano de 2018, na plataforma da CAPES, na revista FINEDUCA e no Google acadêmico, a partir dos descritores “gasto aluno” e “custo aluno qualidade” foi possível encontrar quatro pesquisas que vêm de encontro com este trabalho.

Dentre os trabalhos encontrados, está a dissertação da Ferraz (2013), cujo tema é “Panorama do gasto-aluno nas redes estaduais e municipais brasileiras”, que em sua discussão apresenta o gasto aluno ano da educação básica brasileira nos anos de 2005, 2007 e 2009 utilizando os dados financeiros do FINBRA (Finanças do Brasil) e do SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação), disponibilizando a média dos gastos por aluno nas redes de ensino.

Além de demonstrar o panorama do gasto aluno nacional, Ferraz (2013) conceitua o gasto em educação, sendo ele resultado do modelo tributário, da estrutura do financiamento e de como a execução dos recursos financeiros é realizada (planejamento orçamentário e prestação de contas). Também contribui com esta pesquisa quando discorre que “o potencial de se estudar o gasto aluno está principalmente na possibilidade de medir os esforços públicos/políticos em prol da educação” (FERRAZ, 2013, p.39) evidenciando a importância de conhecer a realidade do financiamento educacional e sua eficiência frente às necessidades educacionais.

O artigo de Gouveia e Silva (2012) intitulado “O gasto aluno-ano no Paraná (Brasil) e a situação de financiamento da educação nas regiões metropolitanas do Estado”, contribui também com este trabalho, haja vista que, as autoras realizam a média do valor gasto aluno-ano das redes municipais e da rede estadual de ensino do Paraná de 2001 a 2008, a partir dos dados disponibilizados pelo FINBRA, considerando também o tamanho dos municípios e seu pertencimento ou não a regiões metropolitanas.

Assim, através da utilização do valor gasto aluno-ano, as autoras apresentaram a dimensão das condições econômicas dos municípios, evidenciando que seu tamanho e a região em que está localizado podem influenciar indiretamente nos gastos da educação local, ou seja, “municípios com condições econômicas melhores apresentam melhores gastos aluno-ano e municípios com condições economicamente precárias apresentam piores valores de investimento em educação” (GOUVEIA E SILVA, 2012, p. 325).

Neste artigo, Gouveia e Silva, também conceituam o custo aluno, ressaltando sua importância para a garantia de uma educação de qualidade, defendendo a definição de indicadores de qualidade, a fim de analisar as condições reais do trabalho, em todos os aspectos (materiais e não materiais).

Outro trabalho importante para essa pesquisa trata-se da tese de Alves (2012), sob o título “Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade: uma aplicação a municípios de

Goiás”, que versa sobre a análise dos custos do financiamento da educação brasileira e tem como produto de seu trabalho um Simulador de Custo Aluno Qualidade (SIMCAQ).

Por fim, o artigo de Farenzena (2012), sob o título “Panoramas do gasto público e da oferta de educação básica na perspectiva da esfera Estadual”, que discorre sobre o financiamento da educação das redes estaduais de ensino brasileiros, tendo como referência os anos de 2004, 2006, 2010. Os dados utilizados pela autora para a análise dos gastos dos estados foram retirados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo que para a realização da estimativa do gasto aluno-ano, foi utilizado o gasto na função educação, subtraído a despesa da educação superior e dividido pelo total de matrículas na educação básica estadual.

Por meio das análises advindas do valor gasto aluno, da distribuição das matrículas entre as redes estaduais e municipais, a autora discute sobre as responsabilidades dos estados frente à oferta e o financiamento da educação, o qual foi definido através da Emenda Constitucional nº14/96, sendo de sua responsabilidade a atuação no ensino fundamental e médio. Possibilitando entender que os gastos por aluno nas redes estaduais aumentaram conforme a passagem dos anos, além de observar a diminuição na quantidade de matrículas efetuadas nas redes estaduais de ensino

A partir desta perspectiva, delimitou-se então o seguinte problema de pesquisa: qual é o valor gasto aluno ano dos municípios de Araquari, Florianópolis e Joinville - SC e como se caracteriza o financiamento da educação destes municípios? Seus gastos se aproximam ao valor do CAQ? Tal problemática parte da intenção de compreender se o valor gasto por aluno em tais cidades está próximo ou não do estabelecido pelo CAQ e verificar as diferenças/semelhanças encontradas de acordo com as características de cada município.

A escolha destas cidades para a pesquisa ocorreu por possuírem características distintas, já que contamos com a capital do estado, e com outros dois municípios da região norte que são limítrofes, porém, muito diferentes em extensão territorial e tamanho das redes, e possibilitam demonstrar a dimensão das diferenças e/ou semelhanças de acordo com a sua capacidade de financiamento da educação, como é possível observar a seguir.

1.1 Apresentação socioeconômica e demográfica dos municípios

Fundada em 1876, Araquari é uma cidade limítrofe de Joinville, possui 24.810 habitantes (CENSO, 2010) com estimativa de 36.710 habitantes para o ano de 2018. No âmbito econômico, seu PIB (Produto Interno Bruto) per capita é de R\$ 85.194,63 (IBGE,

2015), com IDH de 0,703 (IBGE, 2010). A renda mensal média dos munícipes é de 2,6 salários mínimos, tendo 13.615 trabalhadores, dentre eles há um percentual de 29,1% que possuem renda per capita de até meio salário mínimo (IBGE, 2015).

A realidade frente à educação equivale o percentual de 96% na taxa de escolarização, de 6 a 14 anos de idade (IBGE, 2010). A nota no IDEB de 2015 nos anos iniciais do ensino fundamental foi de 5,9 e de 4,6 nos anos finais do ensino fundamental (IBGE, 2015).

A cidade de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, foi fundada em 23 de março de 1673, localiza-se na região leste do estado e possui uma grande região metropolitana. Conta com 421.240 habitantes de acordo com o último CENSO, havendo a estimativa de 492.977 habitantes para o ano de 2018 (IBGE, 2010). Seu PIB per capita é de R\$ 39.048,21, possuindo um IDH de 0,847, sendo que a renda mensal média dos moradores é de 4,7 salários mínimos (IBGE, 2016), totalizando 316.543 trabalhadores e um percentual de 24,6 % de pessoas que possui um rendimento de até meio salário mínimo (IBGE, 2010).

A taxa de escolarização dos 6 aos 14 anos da capital conta com 98,4% (IBGE, 2010) e sua nota no IDEB de 2015 nos anos iniciais do ensino fundamental atingiu 5,7 e os anos finais 4,6 (IBGE, 2015).

Fundada oficialmente no dia 9 de março de 1851, Joinville está localizada no norte do Estado de Santa Catarina. Segundo o CENSO de 2010 possui 515.288 habitantes, com estimativa de 583.144 habitantes para 2018. O PIB per capita de R\$ 45.538,31 (IBGE, 2015) e um IDH de 0,809 (IBGE, 2010). A renda mensal média dos munícipes é de 2,9 salários mínimos, tendo 221.026 trabalhadores, dentre eles há um percentual de 26,5% que possuem renda per capita de até meio salário mínimo (IBGE, 2015).

Com relação à educação, o município possui o percentual de 97,3% na taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (IBGE, 2010). A nota no IDEB de 2015 nos anos iniciais do ensino fundamental foi de 6,9 e de 5,5 nos anos finais do ensino fundamental (IBGE, 2015).

Desta forma, podemos destacar as seguintes distinções: a) a diferença entre a quantidade de habitantes, onde a população de Araquari corresponde a 4,8% da de Joinville e 5,8% da de Florianópolis, b) o PIB per capita, onde Araquari ultrapassa os demais municípios, obtendo o percentual de 54,16% a frente de Florianópolis e 46,54% de Joinville; c) o IDH, onde Florianópolis obtém um diferencial de 0,038 no indicador frente a Joinville e 0,144 de Araquari, entendendo-se que a capital possui melhores condições de renda, saúde e educação. Porém, também apresenta semelhanças na renda mensal média da população e na taxa de

escolarização. Instigando assim, a comparação da atuação de cada município em relação à educação básica e como é desenvolvido o financiamento da mesma.

Desta forma, o objetivo geral desta pesquisa é analisar o financiamento da educação básica da rede municipal de ensino nos municípios de Araquari, Joinville e Florianópolis - SC a partir do Relatório de Execução Orçamentária de 2017, elencando os valores disponíveis e os efetivados com gasto em educação, assim como o gasto aluno potencial e compará-los ao CAQ verificando em que medida os municípios se aproximam ou não do valor estabelecido pelo mesmo.

Tendo como objetivos específicos: a) verificar os valores de gasto aluno ano e gasto aluno potencial da Educação Básica nos três municípios; b) analisar as diferenças entre as redes de ensino municipais; c) examinar o papel do FUNDEB frente à realidade dos municípios e de que forma o fim do fundo poderá afetá-los. d) verificar quanto os valores do gasto aluno ano dos municípios selecionados se aproximam do CAQ.

2 REVISÕES TEÓRICO-EMPÍRICA

A educação básica no Brasil foi constitucionalmente estabelecida como obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade (BRASIL, 1988), conforme nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009, logo, torna-se direito de todos e dever do Estado a sua garantia. Sendo assim, Cury discorre:

A educação escolar, pois, é erigida em bem público, de caráter próprio, por ser ela em si cidadã. E por implicar a cidadania no seu exercício consciente, por qualificar para o mundo do trabalho, por ser gratuita e obrigatória no ensino fundamental, por ser gratuita e progressivamente obrigatória no ensino médio, por ser também a educação infantil um direito, a educação básica é dever do Estado (CURY, 2008, p. 296).

Diante disto, além do Estado ter a obrigatoriedade de garantir o direito à educação, a Constituição Federal de 1988 e complementando, a Lei nº 9.394/1996 (Lei de diretrizes e bases da Educação – LDB), estabelece como um dos seus princípios a garantia de um padrão mínimo de qualidade para educação. Evidenciando que este padrão será assegurado conforme a necessidade básica de insumos indispensáveis por aluno, para o seu processo de ensino-aprendizagem (BRASIL, 1996).

Assim, desde a Constituição Federal de 1988 e também da LDB, se ampliou a discussão sobre a garantia do direito à educação com um padrão mínimo de qualidade, contudo, inúmeros impasses ocorreram desde esse período, sendo que, como de rotina, este padrão mínimo de qualidade não foi colocado em prática (PINTO, 2006).

Os debates acerca do CAQ iniciaram na Campanha Nacional pelo Direito à Educação em 2002, a qual tinha como iniciativa elencar parâmetros iniciais para estabelecer uma educação de qualidade, tal ação foi denominada de Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), que passaria por aperfeiçoamentos para então ser legitimado como CAQ. Assim, posteriormente, esta proposta foi apresentada ao Conselho Nacional de Educação, como Parecer nº. 8/2010, servindo como referência para a elaboração de uma matriz dos padrões mínimos de qualidade para a educação básica (CARDOSO, 2018).

O parecer traz em seu texto uma reflexão frente às legislações que asseguram o direito à educação, bem como, a educação de qualidade que se faz importante para alterar o contexto educacional que encontramos atualmente, sendo que quanto a isso discorre:

Esses mandamentos exigem, portanto, a necessidade de se estabelecer o que são esses padrões mínimos e os insumos associados aos mesmos. O CAQi surge como uma resposta a esse inviolável direito, ou seja, o de garantir que cada cidadão desse

país tenha acesso a uma educação de qualidade, ao apresentar com clareza os insumos necessários a esse direito (BRASIL, 2010, p.17).

Apesar de homologado o parecer não foi aprovado pelo Ministério da Educação. Com a resistência existente para a aprovação deste parecer, muitas das soluções de problemas referentes às desigualdades enfrentadas no âmbito educacional, continuam estagnadas, aguardando a resolução de dificuldades técnicas ou mais debates advindos do Ministério da Educação (GOUVEIA; SOUZA, 2015). Em 26 de abril de 2019, foi homologado o Parecer nº. 3/2019, que arquivava e substituiu o Parecer nº 8/2010, o qual foi criado com o propósito de reexaminar-lo (BRASIL, 2019) apresentando diversas fragilidades do mesmo.

Porém, a discussão foi avançando nos meios acadêmicos e novas propostas foram desenvolvidas para corrigir as fragilidades existentes no modelo anterior. Desta forma a tese de Alves (2012) busca aprimorar o cálculo do CAQ, trazendo parâmetros de cálculo para mensurar, de alguma forma, a qualidade.

Então, em 2014, como já citado anteriormente, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que novamente trata sobre a qualidade da educação, inicialmente aponta esta questão como uma de suas diretrizes e ainda salienta alguns aspectos sobre o financiamento da educação nos seguintes parágrafos:

§ 3º A meta progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência do PNE e poderá ser ampliada por meio de lei para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas.

§ 4º O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal.

§ 5º Será destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, além de outros recursos previstos em lei, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural, na forma de lei específica, com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta prevista no inciso VI do art. 214 da Constituição Federal (BRASIL, 2014).

Diante desta temática, se faz importante citar que o financiamento da educação brasileira é vinculado aos impostos arrecadados pelos entes federados e também funciona a partir da lógica dos fundos, ou seja, é através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído através da Emenda Constitucional nº 53, de 2006 e sancionado em 2007 através da Lei 11.494

em substituição do Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação e de Valorização do Magistério (FUNDEF), garantindo conforme cita o art. 02, que os fundos são destinados a manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, a valorização e condigna remuneração dos profissionais do magistério (BRASIL, 2007).

Desta forma, a referida legislação, dispõe que, 20% da receita da vinculação dos impostos sejam enviados para o fundo, discriminando no art. 03 as fontes de receitas utilizadas para este fim (ITCMD, ICMS, IPVA, ITR, entre outros impostos), evidenciando que além dos recursos pré-estabelecidos, os fundos também podem contar com a complementação da União, quando os Estados ou Distrito Federal, não alcançar o valor médio calculado por aluno definido nacionalmente¹ (BRASIL, 2007).

Assim, o FUNDEB atua em toda a educação básica, e redistribui o valor enviado ao fundo de acordo com um valor médio calculado anualmente por aluno de cada etapa de ensino, para cada ente federado, considerando o número de matrículas de cada rede, a fim de diminuir as desigualdades educacionais (GOUVEIA; SOUZA, 2015).

Neste aspecto, também contamos com o Fundo Nacional da Educação (FNDE), que funciona com o intuito de administrar os recursos advindos do Ministério da Educação (MEC), dentre eles o salário educação e os recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), além de "financiar ações voltadas à educação básica, com o intuito de melhorar a qualidade de ensino e a equidade de sua oferta, exercendo assim a função supletiva e redistributiva da União em relação às demais esferas governamentais" (GOUVEIA, POLENA, 2010, p. 02). Desta forma, gerencia os programas referentes à alimentação escolar; banda larga nas escolas; biblioteca na escola; Caminho da escola; Dinheiro direto na escola; livro didático; PDE escola; Programa um computador por aluno; Proinfância; Proinfo; Transporte escolar. Destacamos a seguir, os recursos utilizados pelos municípios citados nesta pesquisa.

O salário educação: trata-se de uma contribuição social estipulada para o financiamento de programas, projetos e ações direcionadas para a educação básica pública, receita adicional prevista no § 5º do art. 212 da CF de 1988. Estes recursos são repartidos em cotas, divididas entre os entes federados, ficando para o estado e municípios o montante de $\frac{2}{3}$ dos recursos gerados, e distribuído conforme o cálculo do número de matrículas (BRASIL, 1988).

¹O Estado de Santa Catarina não necessita da complementação da União para atingir o valor médio por aluno.

As transferências realizadas pelo Programa Nacional de Apoio ao transporte Escolar - PNATE disponibiliza recursos financeiros a fim de custear despesas relacionadas à manutenção, seguros, licenciamento, impostos e taxas, combustível e demais manutenções e/ou acessórios do veículo necessários para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural, podendo também ser usado no pagamento de serviços terceirizados de transporte escolar. O valor desta transferência é calculado a partir do censo escolar do ano anterior e da per capita definida pelo FNDE, dados estes disponibilizados no sítio oficial (FNDE, 2017).

Já as transferências realizadas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE oferece a alimentação e ações de educação alimentar e nutricional aos alunos da educação básica pública. A União é responsável por repassar as instituições de ensino público, valores financeiros de natureza suplementar, de acordo com cada etapa e modalidade de ensino, estes valores também são calculados a partir do número de matrículas efetuadas no ano anterior (FNDE, 2017).

Mesmo com a realização destas estratégias para a garantia da educação, ainda há necessidade de melhorias para que a educação realmente ocorra com qualidade, e com relação a esta problemática os autores também contribuem quando relatam que:

[...] mesmo com a redistribuição dos recursos vinculados sendo necessária – e, ao que parece, o Brasil não tem como sobreviver sem ela, pelo menos até a aprovação de uma grande reforma tributária –, o País ainda carece de mais dinheiro para a educação pública. Temos uma dívida social elevadíssima para com a educação, tanto no que tange à ampliação do acesso e às condições de permanência quanto em relação à qualidade educacional. Ainda que melhorando a gestão dos recursos disponíveis e, com isso, ampliando o seu potencial de uso, o salto educacional que o País precisa dar transcende enormemente os valores redistribuídos pelo Fundeb (GOUVEIA; SOUZA, 2015, p. 59).

Diante desta discussão, é válido discorrer acerca do conceito de qualidade, haja vista, que este, por vezes, torna-se relativo de um indivíduo para o outro (TOPOROSKY, 2017), assim, faz-se necessário estabelecer um parâmetro, de modo que seja possível aproximar-se do que se entende por uma educação de qualidade, quanto a isso esta pesquisa concorda com a autora Toporosky quando discorre sobre qualidade:

[...] a qualidade educacional deve se voltar aos interesses da maioria, visando a emancipação do estudante para torná-lo um sujeito ativo em sua comunidade e na sociedade. A educação, então, passa a ser vista como essencial para o exercício da cidadania, buscando a inclusão social para o atingimento de uma sociedade mais “justa e igualitária” (TOPOROSKY, 2017, p. 68).

Partindo deste pressuposto da busca por uma educação de qualidade e dos subsídios necessários para alcançá-la, entende-se que a garantia do direito à educação de qualidade necessita do financiamento como um dos mecanismos principais para a efetivação das metas e estratégias dos planos nacional, estaduais e municipais de educação, pois a partir deste, será possível a implementação de ações direcionadas à universalização, acesso e permanência dos alunos em uma educação de qualidade (FERNANDES; SANTOS, 2017).

Schneider (2013) também colabora quando explica que um dos passos a serem utilizados para alcançar avanços nas condições de qualidade para o aprendizado do aluno são aqueles que perpassam pelo financiamento, pois entende-se que quando há capital existe a possibilidade da escola realizar seu trabalho com qualidade, já que terá meios para alcançar elementos que agreguem conhecimento e facilidades para o aprendizado.

Ao observar a Constituição Federal de 1988, a LDB de 1996 e o PNE 2014-2024, é possível perceber que o custo aluno qualidade e a garantia do direito à educação com qualidade estão em pauta quando visualizamos a legislação, contudo, quando notamos a prática e o cotidiano escolar não conseguimos perceber a mesma análise, visto que, dia após dia, as dificuldades enfrentadas em nossas escolas ganham proporções maiores, como citado no início do texto, a implementação das metas do PNE, os padrões mínimos de qualidades citados na Constituição Federal de 1988 e também na LDB, estão sendo adiadas ao longo dos anos.

Assim, temos exposto no PNE um grande desafio para o governo brasileiro, que faltando apenas seis anos para o seu fim, já perdeu alguns dos prazos estabelecidos, necessitando de mais pesquisas para entender as lacunas a serem atendidas para o processo da garantia da educação de qualidade.

3. METODOLOGIA

Considerando os objetos definidos para essa pesquisa, qual seja, o gasto aluno ano e o CAQ para garantia do direito à educação básica de qualidade, a abordagem utilizada será do tipo quantitativo, pois a pesquisa quantitativa possibilita quantificar amostras grandes, representando de forma real o objeto pesquisado (GERHARDT; SILVEIRA, 2009), assim complementa Fonseca:

A pesquisa quantitativa se centra na objetividade. Influenciada pelo positivismo, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros. A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc. (FONSECA, 2002 apud GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Tal abordagem permitirá assim, não só estabelecer os parâmetros para comparação do gasto aluno ano atual dos três municípios, sendo um deles a capital, para com o CAQ, mas também analisar o financiamento da educação brasileira frente aos desafios empregados pela busca do ensino de qualidade. Quanto ao procedimento metodológico adotado, pretende-se empregar, além de percentuais, a própria análise documental, que será realizada nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) de 2017, coletados junto ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos (SIOPE).

Os dados disponibilizados pelo SIOPE são alimentados e atualizados pelos estados, Distrito Federal e municípios, onde é possível visualizar as receitas de impostos, receitas enviadas e recebidas do FUNDEB, despesas com quadro do magistério, entre outras informações ligadas a prestações de contas, sendo de responsabilidade do sistema somente o cálculo dos percentuais mínimos aplicados em MDE (FERRAZ, 2013).

Com os dados apresentados pelo SIOPE, o **gasto aluno ano** da educação básica dos municípios analisados será calculado a partir do total das despesas em educação subtraído (se necessário) as despesas com o ensino superior e dividido pelo número de matrículas realizadas em cada município, conforme a fórmula:

$$GA = \frac{DE - ES}{totaldematriculasdarede}$$

Onde:

DE= Total das despesas em educação

ES= Despesas com a Educação Superior

Obs.: Também serão consideradas as matrículas das instituições conveniadas da educação infantil e ensino fundamental.

Para a realização do cálculo do **gasto aluno potencial**, será utilizado o total das receitas destinadas à educação e dividido pelo número de matrículas realizadas em cada município (FERRAZ, 2013), conforme a fórmula:

$$GAP = \frac{((IT * 25\%) - VDFundeb) + VRFundeb + RA}{totaldematriculasdarede}$$

Onde:

IT= Total da receita de impostos

VDFundeb = Valor Destinado ao FUNDEB

VRFundeb= Valor Recebido do FUNDEB

RA= Receitas adicionais para financiamento em Educação

A partir do resultado dos valores pesquisados, a próxima etapa da pesquisa, consiste na comparação do gasto aluno ano e o gasto aluno potencial com o valor do CAQ, e para tanto, será utilizado o valor médio calculado pelo simulador de custo aluno qualidade de acordo com metodologia desenvolvida por Alves (ALVES, 2012).

Desta forma, para alcançar os dados necessários, bem como os objetivos propostos nesta pesquisa, foram realizadas as seguintes perguntas norteadoras:

QUADRO 1 – PLANEJAMENTO DA PESQUISA

Perguntas norteadoras	Informações necessárias	Fontes	Procedimento
1 Qual é o potencial de gastos e o valor gasto por aluno nos municípios apresentados?	Número de matrículas; Valor gasto no financiamento da Educação Básica dos Municípios em 2017.	CENSO e SIOPE	Análise documental; Coleta dos dados; Cálculo do valor gasto aluno ano.
2 O valor gasto por aluno nos municípios se aproximam?	Comparação do valor gasto aluno ano.	CENSO e SIOPE	Análise dos dados.
3 Como se dividem os gastos destes municípios?	Indicadores do financiamento da educação.	SIOPE	Análise dos dados.

4	Qual é o papel do FUNDEB frente à realidade dos municípios? Com o fundo eles “perdem” ou “ganham” recursos? O fim do Fundo iria afetá-los?	Valores da transferência de recursos do FUNDEB (destinados e recebidos).	SIOPE	Análise dos dados.
5	Com a implementação do CAQ, o valor destinado para o financiamento da educação desses municípios seria ampliado?	Valor do CAQ atualizado.	SIMCAQ	Análise de dados.

Fonte: A autora, 2019.

Assim, a seguir será possível realizar a discussão frente aos dados encontrados a partir da pesquisa realizada.

4 ANÁLISE DE DADOS

Neste item serão apresentados os dados e resultados obtidos por meio desta pesquisa, bem como a análise realizada através da leitura das informações encontradas. Os resultados e análise serão apresentados pela quantidade de matrículas e demonstrativos de receita e despesa para chegar aos valores de gasto aluno ano, gasto aluno potencial e comparação com o valor médio do CAQ.

4.1 Matrículas

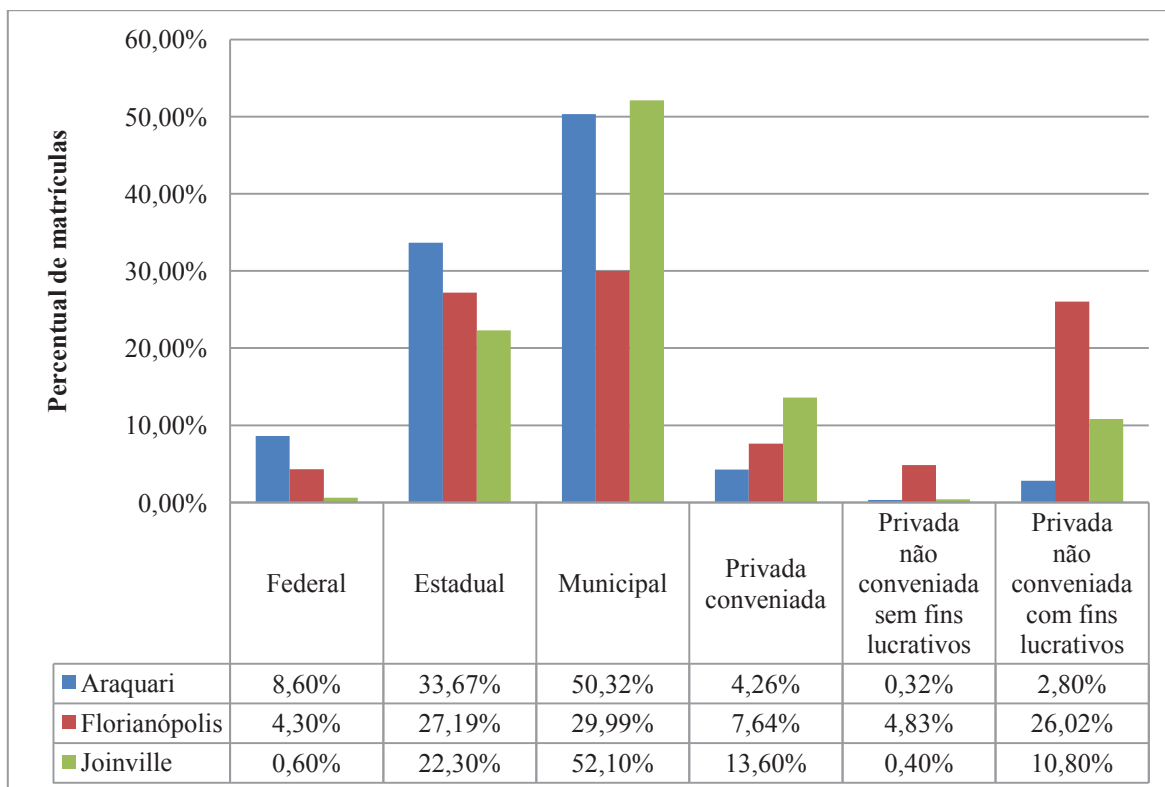
Além das diferenças apontadas nos dados dos municípios, apresentados no item anterior, também há diferenças em relação às matrículas, sendo que, em 2017, Joinville possui 126.576 matrículas, número maior do que a capital do estado, Florianópolis, com 100.688, enquanto Araquari possui 8.941 matrículas².

O total de matrículas dos municípios demonstra o diferencial da realidade educacional de cada um. O total de matrículas de Araquari representa apenas 7,06% do total de Joinville, demonstrando ter uma rede de ensino pequena, diferente de Florianópolis que se aproxima de Joinville, representando 79,54% do montante desta.

A análise será iniciada a partir da visualização de como ocorre a divisão do total das matrículas de cada município por dependência administrativa.

² Fonte: Censo Escolar/INEP 2017

GRÁFICO 1 - PERCENTUAL DE MATRÍCULAS DOS MUNICÍPIOS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, 2017.



Fonte: Laboratório de Dados Educacionais (2018) a partir dos dados do Censo Escolar/INEP 2017 –. Elaborado pela autora (2019)

Conforme o gráfico 1, percebemos que o município de Joinville possui a maior rede municipal, já que corresponde a 52,10% do total das matrículas, tendo o percentual mais elevado também na rede conveniada contando com 13,60%. Araquari também possui o montante mais significativo de suas matrículas na rede municipal, a qual conta com 50,32% do total das matrículas do município e se destaca no montante referente às matrículas na rede federal de ensino, contando com 8,60%.

Florianópolis possui um diferencial frente aos outros dois municípios apresentados, já que o percentual de matrícula da rede municipal e a rede privada estão muito próximas, sendo 29,99% do total de matrículas da rede municipal e 26,02% da rede privada não conveniada (que também se aproxima muito com o percentual da rede estadual).

Para melhor visualização das redes municipais de ensino, na Tabela 2 foram disponibilizados os dados do CENSO escolar de 2017, a fim de observar como se caracterizam as matrículas e escolas na rede municipal de ensino de cada município em relação à localização (urbana ou rural).

TABELA 2 – NÚMERO DE MATRÍCULAS E ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO POR ÁREA URBANA E RURAL DOS MUNICÍPIOS DE ARAQUARI, JOINVILLE E FLORIANÓPOLIS - 2017

		Araquari	Florianópolis	Joinville
Matrículas	Urbana	4.296	29.384	64.110
	Rural	204	814	1.847
	Conveniadas	154	4.138	10.312
	Total	4.654	34.336	76.263
Escolas	Urbana	20	110	133
	Rural	5	5	20
	Total	25	115	153

Fonte: Laboratório de Dados Educacionais (2018) a partir dos dados do Censo Escolar/INEP 2017. Elaborado pela autora (2019)

No primeiro momento, já se destaca o diferencial no total de matrículas de cada cidade, haja vista que, o total de matrículas em Araquari representa 6,10% em relação ao município de Joinville e 13,55% da capital, ficando ainda Joinville com o maior número de matrículas entre as três redes. Vale ressaltar que Araquari não atende os anos finais do ensino fundamental, sendo responsabilidade da rede estadual. Em Joinville e Florianópolis a rede estadual também atende os anos finais, sendo que em Joinville as matrículas do ensino fundamental da rede estadual representam apenas 22,8% do total de matrículas da rede municipal para a mesma etapa, já na capital o montante de matrículas são quase equivalentes, pois a rede estadual possui apenas 3,5% de matrículas a menos que a rede municipal no ensino fundamental.

Ainda com o intuito de visualizar o potencial de cada rede de ensino, foi verificada a quantidade de escolas em cada município, o qual demonstrou uma grande diferença entre o total de cada rede, já que Araquari possui 25, Florianópolis 115 e Joinville 153 escolas, demonstrando novamente a diferença entre as redes, já que o número de matrículas entre elas é desigual, justificando a quantidade de escolas a mais ou a menos.

Mas, em outro quesito Araquari e Florianópolis se tornam semelhantes apesar da grande diferença territorial, já que possuem a mesma quantidade de escolas rurais, tendo Joinville 75% de escolas rurais a mais do que ambas as cidades.

Quanto às matrículas rurais de cada município é possível observar que Florianópolis atende 98,34% de matrículas rurais a mais que Araquari, apesar de terem a mesma quantidade de escolas destinadas a este fim.

4.2 Financiamento da educação

Na tabela a seguir será iniciada a análise frente ao financiamento da educação das cidades aqui apresentadas. Para a análise serão apresentados os dados de receitas e despesas em educação.

4.2.1 Receitas

As receitas para o financiamento da educação nos municípios foram verificadas pela análise dos dados do SIOPE, a fim de visualizar quais são os valores disponíveis para tal tarefa (tabela 3).

TABELA 3 - FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DOS MUNICÍPIOS DE ARAQUARI, FLORIANÓPOLOS E JOINVILLE – 2017.

	Araquari (em R\$1.000)	%	Joinville (em R\$1.000)	%	Florianópolis (em R\$1.000)	%
Impostos próprios + Transferências Constitucionais legais	72.300		1.064.648		1.083.651	
Vinculação MDE (25%)	18.075		266.162		270.912	
Destinado ao FUNDEB	10.898		116.034		68.936	
Recebido FUNDEB	16.460	62,69	261.599	57,2	135.285	40,12
Receitas Adicionais	2.616	9,96	45.609	9,97	51.002	15,12
Total de receitas disponíveis	26.253		457.336		337.262	

Fonte: SIOPE, 2017. Elaborado pela autora (2019)

Joinville obtém o maior valor de receitas disponíveis para o financiamento da educação, assim a receita disponível para Araquari corresponde a 5,74% e Florianópolis 73,74% em relação a Joinville. Florianópolis também possui um total de receitas disponíveis menores do que Joinville, mesmo tendo um percentual de 1,75% a mais sobre a vinculação em MDE, já que seu total de impostos próprios e transferências constitucionais legais são mais elevadas do que Joinville e Araquari. Assim, Joinville acaba sendo beneficiada com o FUNDEB frente a Florianópolis devido à quantidade de matrículas, elevando desta forma sua receita disponível para o financiamento.

Com relação às transferências de recursos do FUNDEB, é possível visualizar que as três cidades receberam mais recurso do fundo do que destinam, contudo Araquari ainda é a mais beneficiada, haja vista que, o fundo representa 62,69% do seu total disponível para

financiar a educação, enquanto para Joinville este montante representa 57,2%. Florianópolis é o município que menos depende do fundo, porém ainda sim, recebe mais dele do que destina, já que o montante recebido corresponde a 40,12% da sua receita total disponível.

Devido a semelhanças e também disparidade frente às receitas adicionais de cada município, foi realizado o demonstrativo de cada receita adicional recebida por eles, a fim de explicitar de onde são os valores recebidos.

Assim, observamos que Araquari e Joinville se assemelham com relação ao montante das receitas adicionais, já que o valor disponível para Araquari representa 9,96% e Joinville 9,97% do total disponível para o financiamento da educação, porém, Araquari obtém receita da aplicação financeira de outros recursos de impostos vinculados ao ensino, diferente das demais cidades.

Conforme tabela 4, Florianópolis conta com um percentual mais elevado de receitas adicionais e representa 15,12% do total de receitas disponíveis para a educação, a qual conta também com valores advindos de transferências de convênios e de operações de crédito diferente dos outros dois municípios que não a recebem, como pode ser observado a seguir:

TABELA 4 - FONTES ADICIONAIS PARA O FINANCIAMENTO DO ENSINO – ARAQUARI, FLORIANÓPOLIS E JOINVILLE 2017.

Receitas adicionais	Araquari	Joinville	Florianópolis
Receita da aplicação financeira de outros recursos de impostos vinculados ao ensino	21.818,70	0,00	0,00
Transferência do Salário-Educação	1.812.791,76	27.599.473,83	13.192.667,55
Transferências Diretas PNAE	487.678,00	6.379.746,00	4.770.694,00
Transferências Diretas PNATE	42.579,81	175.585,49	39.913,50
Outras Transferências do FNDE	110.692,60	4.305.776,65	6.240,03
Outras Receitas para Financiamento do Ensino	141.234,16	0,00	0,00
Receita de Transferências de Convênios	0,00	0,00	917.231,37
Receita de operações de crédito	0,00	0,00	32.076.000,00

Fonte: SIOPE, 2017. Elaborado pela autora (2019)

A fim de visualizar como os municípios utilizaram os valores disponíveis para o financiamento da educação, foi utilizado a tabela 5 para demonstrar os indicadores do financiamento.

TABELA 5 - INDICADORES DE FINANCIAMENTO DOS MUNICÍPIOS

Indicadores	Araquari	Joinville	Florianópolis
Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE (mínimo de 25% para estados, DF e municípios)	31,70%	25,35 %	27,60 %
Percentual de aplicação do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (mínimo de 60%)	89,12	72,82	93,29 %
Percentual de despesas correntes em educação em relação à despesa total em MDE	101,31 %	98,91 %	94,37 %
Percentual de investimentos de capital em educação em relação à despesa total em MDE	1,16 %	1,08 %	5,63 %

Fonte: Relatório de Indicadores, SIOPE, 2017. Elaborado pela autora (2019)

Assim, podemos observar que Araquari aplicou 31,70% a mais do mínimo de 25% das receitas de impostos e transferências vinculadas, diferente de Joinville e Florianópolis que pouco passaram do mínimo garantido constitucionalmente.

Com relação à utilização da receita advinda do FUNDEB, Florianópolis obteve o percentual mais elevado no indicador relacionado à aplicação da verba na remuneração dos profissionais do magistério, utilizando 93,29% do total desta receita para este fim (sendo que a porcentagem mínima permitida é 60%).

O Percentual de despesas correntes em educação em relação à despesa total em MDE se refere entre os três municípios ficaram próximos, mostrando que tiveram despesas destinadas para o custeio da aquisição de bens e materiais de consumo e manutenção necessários ao regular funcionamento da escola (FNDE, 2017).

Araquari e Joinville obtiveram um percentual de 1,16% e 1,08% em relação a despesas de capital, ou seja, investiram pouco na aquisição de equipamentos e materiais permanentes para as escolas, que resultam em reposição ou elevação patrimonial, diferente de Florianópolis que aplicou 5,63% da receita para este fim (FNDE, 2017).

4.2.1 Despesas

As despesas para o financiamento da educação nos municípios foram verificadas pela análise dos dados do SIOPE (tabela 6) a fim de compor o cálculo gasto aluno ano.

Fonte: Relatório de Indicadores, SIOPE, 2017. Elaborado pela autora (2019)

TABELA 6 - TOTAL DE DESPESA EM EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Despesas	Araquari	Joinville	Florianópolis
Educação Infantil	13.460.503,60	141.488.955,54	212.945.329,55
Ensino Fundamental	17.536.110,30	265.781.962,21	148.361.298,57
Ensino Profissional	146.700,00	59.205,56	320.530,96
Total das outras despesas custeadas com receitas adicionais para financiamento do ensino	3.785.159,40	21.429.853,82	30.562.676,59
Total geral das despesas com educação	34.928.473,30	428.759.977,13	361.627.159,08

Fonte: Relatório de Indicadores, SIOPE, 2017. Elaborado pela autora (2019)

Ao iniciar a análise pela educação infantil, verifica-se que Florianópolis obteve a maior despesa com esta etapa, sendo que os gastos de Joinville representam 66,4% e Araquari 6,3% do seu total. O mesmo acontece com a educação profissional, onde as despesas da capital ultrapassam em 81,53% Joinville e 54,23% Araquari, que por sua vez também ultrapassou Joinville neste quesito.

Já no ensino fundamental, Joinville apresentou a despesa mais elevada, já que o total de Florianópolis representa 55,82% do seu montante e Araquari apenas 6,5%, demonstrando também que esta foi a etapa de ensino com maiores despesas no município de Joinville e Araquari, diferente de Florianópolis que obteve a despesa maior na educação infantil.

Outro fator relevante se refere ao total de outras despesas custeadas com receitas adicionais, que estão relacionadas à aplicação financeira de outros recursos de impostos vinculados ao ensino, a contribuição social do salário-educação, as operações de crédito e com outras receitas para financiamento do ensino, mostrando que a capital é quem mais utiliza este recurso para custear duas despesas, ao contrário de Araquari que representa apenas 12,38% do total de Florianópolis, representam suas despesas custeadas pelas receitas adicionais.

4.3 Resultados

A partir das informações alcançadas até aqui, foi possível obter os valores de gasto aluno potencial e gasto aluno ano relacionados na tabela 6, além de apresentar o valor do CAQ, verificando-se que os valores das três cidades são diferentes, ficando a capital, com o

valor gasto aluno ano mais elevado, e sendo Araquari a que mais se aproxima de Florianópolis com apenas 29,41% de gastos a menos.

TABELA 07 - VALORES GASTO ALUNO ANO, GASTO ALUNO POTENCIAL E CAQ - 2017

	Número de matrículas utilizadas para o cálculo	Gasto aluno potencial	Gasto aluno ano	CAQ (valor médio)
Araquari	4.654	R\$ 5.641,80	R\$ 7.505,04	6.194,00
Florianópolis	34.336	R\$ 9.822,41	R\$ 10.532,01	
Joinville	76.263	R\$ 5.996,35	R\$ 5.621,68	

Fonte: Relatório de Indicadores, SIOPE, 2017. Elaborado pela autora (2019)

O valor gasto aluno ano da capital se destaca dos demais, contudo, é necessário ressaltar que Florianópolis percentualmente, possui a menor rede municipal frente às demais redes pesquisadas neste trabalho, e sua arrecadação é elevada, além de possuir um montante avantajado de recursos adicionais, que representam 15,12% da sua receita total.

O que se evidencia, é que somente Joinville não atingiu seu potencial de gasto, gastando R\$374,67 a menos do que o pretendido. Já Araquari e Florianópolis obtiveram um percentual maior de gastos do que o pretendido inicialmente, em que Araquari elevou em 33,02% e Florianópolis em 7,22%.

Desta forma, a partir dos valores obtidos foi possível realizar a comparação com o valor do CAQ, calculado conforme apresentado na metodologia da pesquisa de Alves (2012). Percebe-se assim, que dentre os três municípios o único que não alcançou o valor calculado para o CAQ foi Joinville, onde o seu valor gasto aluno ano equivale a 90% do valor médio do CAQ. Os demais municípios pesquisados obtiveram o valor gasto aluno ano acima do valor médio do CAQ, Araquari em 21,16% e Florianópolis em 70% a mais.

Outro dado importante que pode-se obter pelo SIMCAQ são os valores médios do gasto aluno dos municípios brasileiros. A tabela 07 apresenta os valores médios de gasto aluno ano, assim como pode-se localizar em que faixa os municípios analisados se encontram no cenário nacional.

TABELA 07 ANÁLISE ESTATÍSTICA DO GASTO ALUNO ANO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, 2017

Gasto aluno ano	Valor (em reais)
Média	5.876,00
Menor	900,00
20% menores	4.179,00
Mediana	5.473,00
20% maiores	7.199,00
Maior	47.408,00
Municípios analisados	5.542

Fonte: SIMCAQ (2017) a partir dos dados do Siope, Fibra e Censo Escolar/2017.

Desta forma, é possível visualizar que Araquari encontra-se entre os 20% maiores valores de gasto aluno ano, assim como Florianópolis, apesar deste ser 65% maior do que o valor de Araquari. Contudo, Joinville encontra-se acima dos 20% menores valores de gasto aluno ano, porém se encontra abaixo da mediana que é R\$ 5.473,00, estando também mais distante da média do valor gasto por aluno de todos os municípios.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar o financiamento da educação básica da rede municipal de ensino nos municípios de Araquari, Joinville e Florianópolis - SC a partir do Relatório de Execução Orçamentária de 2017, elencando os valores disponíveis e os efetivados com gasto em educação, assim como o gasto aluno potencial e compará-los ao CAQ verificando em que medida os municípios se aproximam ou não o valor estabelecido pelo mesmo.

Deste modo, partiu-se da hipótese de que os municípios não estavam atingindo o CAQ, haja vista que esta metodologia não fora aplicada conforme programado pelo PNE 2014-2024 e que a base utilizada para obter o valor de gasto mínimo por aluno utilizada é a calculada pelo FUNDEB, a fim de realizar os repasses do fundo.

Após calcular o valor gasto aluno ano e o gasto aluno potencial, foi possível verificar que os valores obtidos são destoantes, onde Araquari e Florianópolis se destacam obtendo um valor superior ao de Joinville, que além de ter um montante inferior também não atingiu seu gasto potencial. Fazendo com que a hipótese da pesquisa não se efetivasse, já que todos os valores obtidos ultrapassam o valor de gasto mínimo calculado pelo FUNDEB, que obtém a média de R\$ 4.408,00 (BRASIL, 2018).

Ao analisar as diferenças entre as redes municipais, verificou-se que a quantidade de matrículas, a divisão da responsabilidade entre os demais entes federados e também a quantidade de escolas que caracterizam suas distinções. Araquari e Joinville percentualmente possuem a rede municipal de ensino maior que do que Florianópolis, porém Araquari divide a responsabilidade do atendimento com a rede estadual, já que os anos finais do ensino fundamental do município são atendidos totalmente pela rede estadual. Florianópolis possui um percentual muito próximo no que se refere às matrículas na rede municipal e na rede estadual de ensino, além de ser a cidade com o maior número de matrículas na rede privada não conveniada com fins lucrativos. Já Joinville, possui a maior rede municipal de ensino, dentre as três cidades pesquisadas, e se destaca também no que se diz respeito às matrículas nas redes conveniadas, evidenciando que ainda não consegue atender em sua totalidade a educação básica, já que necessita realizar convênio com a rede privada.

Com relação ao terceiro objetivo específico, que obtinha o interesse de examinar o papel do FUNDEB frente à realidade dos municípios e de que forma o fim do fundo poderia afetá-los. Foi possível verificar que os três municípios são dependentes do fundo. Pois todos,

recebem mais do fundo do que enviam, destacando Araquari e Joinville onde o valor recebido do fundo representa mais do que a metade do valor disponível para o financiamento da educação de suas redes. Evidenciando que o fim do fundo iria afetá-los, já que não teriam como financiar a educação dos seus municípios.

E ao verificar os valores de gasto aluno ano e gasto aluno potencial da Educação Básica nas três cidades e o quanto os valores se aproximam do CAQ, foi possível perceber que o valor gasto aluno ano obtido pelos três municípios, não se aproximam entre si, e que Araquari e Florianópolis ultrapassam o valor CAQ, ficando somente Joinville abaixo desta média.

Desta forma, este trabalho abre precedentes para novas pesquisas, como um estudo de caso referente à rede municipal de Joinville, visando verificar os motivos que levam o município não atingir o valor do CAQ. A busca pelo valor gasto aluno da rede de ensino estadual de Santa Catarina, bem como a dos demais municípios, para analisar o financiamento da educação do estado e também verificar se outros municípios se assemelham a Joinville ou se possuem realidades ainda mais distintas aos três municípios apresentados nesta pesquisa, além de poder visualizar a relação do estado/municípios com a política do FUNDEB.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 junho 2018.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 2014. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 11 junho 2018.

_____. Parecer CNE/CEB n.º 8/2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4.º da Lei n.º 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica Pública. MEC, 2010.

_____. Parecer CNE/CEB n.º 3/2019. Reexame do Parecer CNE/CEB no 8/2010, que estabelece normas para a aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei no 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. MEC, 2019.

_____. BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria nº 7, de 28 de dezembro de 2018. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1999, p. 55.

_____. **IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Brasília, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=420910&idtema=16&search=||s%EDntese-das-informa%E7%F5es> Acesso em: 11 novembro 2018.

CARDOSO, J. A. **O custo-aluno nas unidades de uma rede municipal de educação básica**. Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 2018. Disponível em: <<http://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/trabalhoConclusaoWS?idpessoal=42599&idprograma=40001016001P0&anobase=2018&idtc=1310>>. Acesso em: 13 de setembro de 2018.

CARREIRA, D. PINTO, J. M. R. **Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. Campanha Nacional pela Educação: São Paulo, 2007. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/qualidade_aluno.pdf Acesso em: 17 de junho de 2018.

COSTA, V. L. C. **Considerações sobre estudos de gasto e custo aluno**. MEC, 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/Custo%20e%20gasto%20aluno-1.pdf> Acesso em: 08 de outubro de 2018.

CURY, C. R. J. **A educação básica como direito**. Cadernos de Pesquisas: [online]. 2008, vol.38, n.134, pp.293-303. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742008000200002&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 11 de outubro de 2017.

FARENZENA, N. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. N. Panoramas do gasto público e da oferta de educação básica na perspectiva da esfera Estadual. **Revista de Financiamento da educação**, Porto Alegre, v.2, n.6, 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/41124> Acesso em: 08 outubro 2018.

FERNANDES, M. D. E. SANTOS, M. F. M. **A meta 20 do PNE 2014-2024: Compromissos e desafios para o contexto do financiamento educacional**. Revista de Financiamento da Educação, v. 7, n. 3, 2017.

FERRAZ, J. P. **Panorama do gasto-aluno nas redes estaduais e municipais brasileiras**. Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 2013. Disponível em: http://www.ppge.ufpr.br/teses/M13_Jokasta%20Pires%20Vieira%20Ferraz.pdf Acesso em: 8 outubro 2018.

GERHARDT, T. E. SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Universidade Aberta do Brasil. Porto Alegre: UGRGS, 2009.

GOUVEIA, A. B.; POLENA, A. **Recursos do FNDE e sua importância nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba**. Revista Eletrônica Política e Gestão Educacional, ed.9, UNESP, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9282/6159> Acesso em: 14 janeiro 2019.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. . A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, v. 28, p. 45-65, 2015.

PINTO, M. R. **Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.22, p. 197-227, 2006.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **CAQi e o CAQ no PNE: Quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?** São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018. Disponível em: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>. Acesso em: 11 junho 2018

SCHNEIDER, G. **Relação Gasto aluno, condições de qualidade e IDEB nos municípios paranaenses**. In: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2013, Recife. Cadernos ANPAE. Timbaúba: Espaço Livre, 2013. v. 17.

TAPOROSKY, B. C. H. **O controle judicial da qualidade da oferta da educação infantil: um estudo das ações coletivas nos tribunais de justiça do Brasil (2005-2016)**. Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 2017. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/49339/R%20-%20D%20-%20BARBARA%20CRISTINA%20HANAUER%20TAPOROSKY.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 setembro 2018.

APÊNDICE 1 – MATRÍCULAS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

NÚMERO DE MATRÍCULAS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - ARAQUARI, 2017									
Dependência Administrativa Detalhada	Ensino Médio	Educação Profissional	Ensino Fundamental		EJA		Creche	Pré-Escola	Total
			Anos iniciais	Anos finais	Ensino Fundamental	Ensino Médio			
Federal	708	61	0	0	0	0	0	0	769
Estadual	927	0	80	1.912	24	68	0	0	3.011
Municipal	0	0	2.546	0	0	0	1.014	940	4.500
Privada conveniada	227	0	49	93	0	0	0	12	381
Privada não conveniada sem fins lucrativos	0	0	0	0	0	0	9	20	29
Privada não conveniada com fins lucrativos	0	0	0	0	63	188	0	0	251
Total	1.862	61	2.675	2.005	87	256	1.023	972	8.941

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2017

NÚMERO DE MATRÍCULAS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - JOINVILLE, 2017									
Dependência Administrativa Detalhada	Ensino Médio	Educação Profissional	Ensino Fundamental		EJA		Creche	Pré-Escola	Total
			Anos iniciais	Anos finais	Ensino Fundamental	Ensino Médio			
Federal	463	308	0	0	0	0	0	0	771
Estadual	15.254	1.009	4.447	6.417	218	950	0	0	28.295
Municipal	0	56	27.699	19.783	1.418	0	6.383	10.618	65.957
Privada conveniada	2.642	3.460	3.431	2.866	182	685	2.619	1.396	17.281
Privada não conveniada sem fins lucrativos	0	0	354	81	0	0	10	92	537
Privada não conveniada com fins lucrativos	1.123	717	2.141	1.162	758	3.139	2.666	2.029	13.735
Total	19.482	5.550	38.072	30.309	2.576	4.774	11.678	14.135	126.576

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2017

NÚMERO DE MATRÍCULAS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - FLORIANÓPOLIS, 2017									
Dependência Administrativa Detalhada	Ensino Médio	Educação Profissional	Ensino Fundamental		EJA		Creche	Pré-Escola	Total
			Anos iniciais	Anos finais	Ensino Fundamental	Ensino Médio			
Federal	84	108	363	306	1513	66	1895	0	4335
Estadual	43	49	7945	7.715	9600	1442	152	434	27.380
Municipal	6257	6562	8.920	7312	0	0	0	1147	30.198
Privada conveniada	939	1107	2019	1646	1515	0	473	0	7699
Privada não conveniada sem fins lucrativos	697	747	1918	1188	319	0	0	0	4869
Privada não conveniada com fins lucrativos	2637	2807	6686	4386	3192	871	5490	138	26207
Total	10.657	11380	27.851	22.553	16139	2379	8.010	1719	100.688

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2017